

Hybriditeit in de gemeentelijke afvalverwerking: resultaten uit een meervoudige case study

PHILIP KARRÉ

Dr. Ph. M. Karre (karre@hybrideorganisaties.nl) is verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de Hogeschool van Amsterdam.

1 Inleiding

Veel organisaties die op lokaal niveau publieke goederen en diensten voortbrengen, opereren tussen markt en overheid. Zo zijn ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen en scholen opgericht door actoren uit het maatschappelijk middenveld (Brandsen e.a., 2006: 422) en is veel lokale infrastructuur (gas- en waterleidingen) aangelegd door entrepreneurs (In 't Veld, 2005: 46). Sinds de jaren negentig is daarnaast ook op gemeentelijk niveau marktwerking toegepast en zijn veel organisaties verzelfstandigd (Van Thiel, 2001). Dat heeft tot gevolg dat de lokale overheid zich nadrukkelijker dan voorheen op de markt is gaan profileren door goederen en diensten aan te bieden aan burgers en bedrijven. Denk bijvoorbeeld aan musea die ook zalen verhuren, gemeentelijke jachthavens of afvalinzamelaars die ook bedrijfsafval inzamelen.

Deze organisaties zijn noch klassieke overheidsorganisaties noch klassieke marktorganisaties, maar een complexe mix van beide. Zij moeten ernaar streven maatschappelijke en bedrijfsmatige waarden en handelingslogica's met elkaar te combineren. Dat kan synergie tot gevolg hebben, bijvoorbeeld als een organisatie door winsten die zij op de markt maakt tarieven voor de burger kan verlagen en haar dienstverlening kan verbeteren door concepten uit het bedrijfsleven toe te passen. Maar het kan ook tot risico's leiden, als publiek geld weglekt naar commerciële activiteiten en organisaties hun publieke taken verwaarlozen en zich alleen op hun marktactiviteiten focussen. Dit inherent spanningsvolle karakter en hun complexe positie tussen overheid en markt maakt het vaak lastig deze organisaties aan te sturen en er toezicht op te houden.

In dit artikel ga ik hier nader op in door de volgende centrale onderzoeksvraag te behandelen: *Welke spanningen ontstaan in de praktijk als organisaties tussen markt en overheid gaan opereren?* Ik gebruik het concept van hybriditeit en theorieën omtrent de ‘hybride organisatie’ (zie bijvoorbeeld Brandsen & Karré, 2010 en de andere artikelen die vorig jaar in Bestuurswetenschappen verschenen zijn in de serie *Hybride organisaties: zegen of vloek?*) om deze vraag te beantwoorden en de spanningen waar organisaties tussen markt en overheid mee te maken hebben inzichtelijk te maken. Ik beschrijf hoe zij zich voor hebben gedaan bij een aantal organisaties in de gemeentelijke afvalverwerking en hoe er mee is omgegaan (Karré, 2011). Ik beantwoord de centrale onderzoeksvraag langs de weg van de volgende drie deelvragen: (1) Wat zijn hybride organisaties?, (2) Wat zijn kenmerkende spanningsvelden binnen hybride organisaties? En (3) hoe doen deze zich in de praktijk voor?

In de volgende paragraaf beantwoord ik de eerste twee deelvragen door een definitie te schetsen van hybride organisaties en een overzicht van mogelijke positieve en negatieve effecten. De derde deelvraag beantwoord ik op basis van mijn promotieonderzoek naar hybride organisaties: ik beschrijf eerst de methode die ik bij dit onderzoek heb gebruikt en schets dan de resultaten. Ik sluit af met een discussie van de conclusies die ik uit dit onderzoek heb getrokken.

2 Theorie

2.1 WAT ZIJN HYBRIDE ORGANISATIES?

In dit artikel gebruik ik het concept van hybriditeit om de spanningen die ontstaan als organisaties tussen markt en overheid opereren, in kaart te brengen en te duiden. Ik definieer het begrip ‘hybride organisaties’ door een aantal dimensies te beschrijven, waarop een organisatie de kenmerken van beide kan mengen in het continuüm tussen de ideaaltypische overheids- en de ideaaltypische marktorganisatie.

In navolging van Dahl en Lindblom (1953) kunnen we de *agency* (in het Nederlands vaak vertaald als de taakorganisatie) zien als het publieke ideaaltype. Deze wordt hiërarchisch door de politiek aangestuurd op basis van centraal opgestelde regels. De *agency* brengt goederen voort, vaak in een monopoliepositie, die vanwege hun publieke karakter (zij zijn niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend) niet op de markt verhandeld kunnen worden (Rainey & Chun, 2007). Waarden die voor de medewerkers van taakorganisatie een belangrijke rol spelen, zijn traditie, gehoorzaamheid, discipline, hiërarchie en loyaliteit (Jacobs, 1994). De *enterprise* (of marktorganisatie) is het exacte tegendeel van de *agency*. Zij wordt aangestuurd door het marktmecha-

nisme en verhandelt goederen en diensten op de markt in concurrentie met andere aanbieders (Rainey & Chun, 2007). De *enterprise* heeft geen bovengeschatte principaal; haar management heeft dan ook een bijna volledige discretionaire ruimte. Voor de leden van het management spelen waarden een rol als eerlijkheid (in de zin van contractuele betrouwbaarheid), efficiency en ondernemingsgeest. Ook samenwerkingsvermogen speelt een centrale rol: in tegenstelling tot hun equivalenten bij *agencies* kunnen de bestuurders van de *enterprise* anderen immers niet dwingen om met hen mee te werken (Jacobs, 1994).

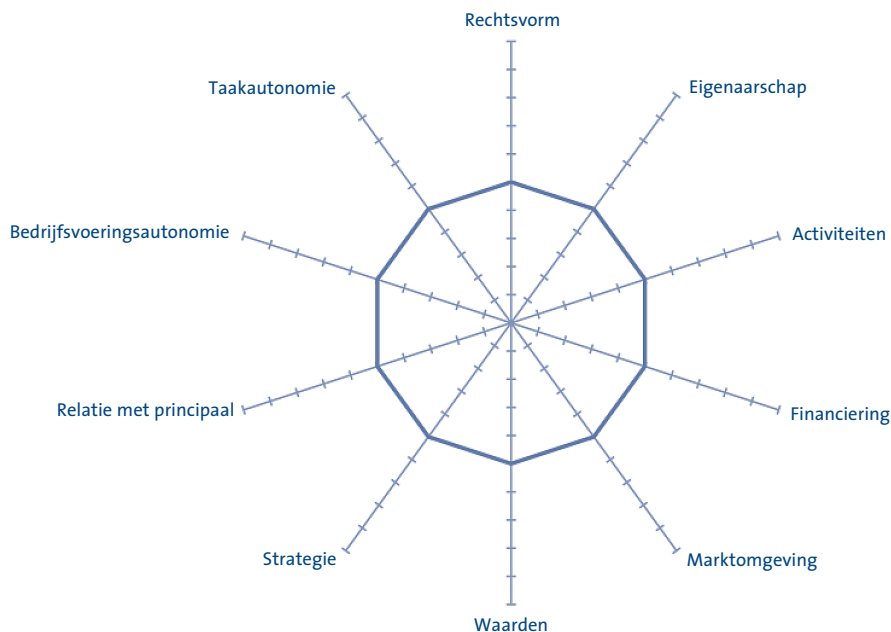
Een aantal auteurs heeft inmiddels al dimensies benoemd waarop organisaties in het continuüm tussen de *agency* en de *enterprise* geplaatst kunnen worden (Algemene Rekenkamer, 2005; Bozeman, 1987; Dahl & Lindblom, 1953; Fottler, 1981; Perry & Rainey, 1988; Van Thiel, 2000; Wamsley & Zald, 1973). Deze kunnen als volgt geordend worden. Ten eerste zijn er dimensies die betrekking hebben op structuur en activiteiten van de hybride organisatie: het gaat dan om de eigendomsverhoudingen (oplopend van volledig publiek tot volledig privaat), haar rechtsvorm (publiek-rechtelijk of privaatrechtelijk), haar activiteiten (alleen wettelijke taken tot alleen marktactiviteiten), haar financiering (alleen overheidssubsidies naar alleen private middelen) en de marktomgeving waarin zij opereert (van volledig monopolie tot volledige concurrentie).

Ten tweede zijn er dimensies met betrekking tot de strategie van de organisatie en haar cultuur: hier gaat het om de strategische focus (exclusieve aandacht voor het uitvoeren van een koers uitgezet door de politieke principaal tot volledige vrijheid een marktgerichte koers te varen) en om de cultuur van de organisatie (een focus op publieke waarden tot een op private waarden).

En, tot slot, zijn er nog de dimensies die betrekking hebben op governance en bestuur van de organisatie: het gaat dan om haar verhouding tot de politieke principaal (publiek- of privaatrechtelijk vormgegeven), de mate van autonomie die zij heeft bij het uitvoeren van haar taken (weinig tot veel) en de mate waarin het management zelf de bedrijfsvoering van de organisatie mag bepalen (weer weinig tot veel).

Een hybride organisatie laat zich nader definiëren als een organisatie die op één of meerdere dimensies gescoord kan worden tussen de twee polen van de *agency* en de *enterprise*. Deze dimensies laten zich samenvatten in een spinnenwebdiagram (Karré, 2011: 40-43) en organisaties kunnen er vervolgens op gescoord worden, bijvoorbeeld door een schaal van 0 tot 10 te gebruiken (waarbij 0 staat voor volledig publiek, 2 voor vooral publiek, 4 voor enigszins publiek, 5 voor halverwege tussen publiek en privaat, 6 voor enigszins privaat, 8 voor vooral privaat en 10 voor volle-

dig privaat). Een puur publieke organisatie zou in dit diagram als punt in het midden gevisualiseerd worden. Hoe groter de ingevulde oppervlakte, hoe ‘privater’ een organisatie is. In figuur 1 staat een prototypische hybride organisatie afgebeeld, die op alle dimensies een 5 scoort.



Figuur 1: Prototypische hybride organisatie (Karré, 2011: 41)

Uiteraard is het ‘scoren’ van een organisatie op deze dimensies geen exacte wetenschap. Het gaat om een inschatting, die af kan hangen van wie de scores toedeelt (betrokkenen en experts kunnen bijvoorbeeld tot verschillende scores komen). Het doel van het spinnenwebdiagram is dan ook niet om het hybride karakter van een organisatie precies vast te stellen, maar een illustratie te bieden die gebruikt kan worden om een discussie te starten. Ook kan het model als indicatief-diagnostisch instrument gebruikt worden om die dimensies te identificeren waarop hybriditeit tot spanningen zou kunnen leiden. Vervolgens kan er nader onderzoek over worden gedaan. Het hier gepresenteerde spinnenwebdiagram heeft dus vooral tot doel de complexiteit van organisaties tussen markt en overheid hanteerbaar te maken.

2.2 WAT ZIJN KENMERKENDE SPANNINGSVELDEN

BINNEN HYBRIDE ORGANISATIES?

Er is in Nederland al veel geschreven over de spanningen die kunnen ontstaan als organisaties tussen markt en overheid opereren (zie bijvoorbeeld Algemene

Rekenkamer, 2005; Chavannes, 2009; De Jong, 1998; Gradus, 2005; MDW-werkgroep markt en overheid, 1997; Mouwen & Van Bijsterveld, 2000; SER, 2005, 2010; Simon, 2008; Stevens, 1998; In 't Veld, 1997; WRR, 2004). De gevolgen van hybriditeit kunnen worden samengevat als kansen en risico's die te maken hebben met de financieel-economische positie van een organisatie, haar performance, cultuur en governance.

Een mogelijk positief gevolg van hybriditeit op economisch vlak is dat organisaties hun omzet en vaak ook hun winst kunnen verhogen door ook actief te worden op de markt, waardoor zij de publieke dienstverlening kunnen subsidiëren (Algemene Rekenkamer, 2005). Daar staat het risico tegenover van concurrentievervalsing, omdat hybride organisaties door hun banden met de overheid competitieve voordelen hebben tegenover hun commerciële concurrenten (MDW-werkgroep markt en overheid, 1997). Ook zouden door kruissubsidiëring publieke middelen weg kunnen lekken naar commerciële activiteiten.

Wat de performance betreft, zou hybriditeit meerwaarde kunnen hebben als het bijdraagt aan een betere dienstverlening, bijvoorbeeld als organisaties meer aandacht schenken aan hun klanten en effectiever en efficiënter gaan opereren (In 't Veld, 1997; WRR, 2004; SER, 2005, 2010). Een mogelijk gevaar op dit gebied, is een verslechtering van de publieke prestaties, als een organisatie zich hoofdzakelijk gaat richten op haar commerciële activiteiten en haar publieke klanten verwaarloost (Simon, 1989, 2008; Stevens, 1998; De Jong, 1998).

Ook wat de cultuur betreft, kan meerwaarde ontstaan door het toepassen van een klantgericht perspectief en de introductie van ondernemerschap in de publieke dienstverlening (In 't Veld, 1997; SER, 2005, 2010; Mouwen & Van Bijsterveld, 2000). Maar de verschillende waarden van overheid en markt kunnen ook botsen, met cultureel verval als mogelijk effect (Simon, 2008; Ankersmit & Klinkers, 2008; Chavannes, 2009).

Tot slot wordt geponeerd dat hybriditeit mogelijkheden biedt voor professionalisering van de besturing van organisaties, bijvoorbeeld door een model waarin het toezicht uit wordt gevoerd door onafhankelijke raden van commissarissen en de politiek inspraakmogelijkheden heeft als aandeelhouder. Dit moet een eind maken aan de situatie, waarin van politici verwacht wordt op detailniveau een organisatie aan te kunnen sturen, zonder over de benodigde expertise te beschikken (In 't Veld, 1997; WRR, 2004). Maar er worden ook gevaren verwacht van een op de private leest geschoold governance-arrangement, met name omdat deze de organisatie meer mogelijkheden zou bieden voor opportunistisch gedrag. Als politici als vertegenwoordigers van de burger te veel op afstand komen te staan van de organisatie, zullen zij ook hun grip daarop verliezen, waardoor de organisatie ongestoord haar

gang kan gaan met activiteiten die weliswaar in haar eigen belang zijn, maar niet in dat van de burger (Stevens, 1998; Gradus, 2005).

Kort samengevat kan op basis van de reeds bestaande literatuur de conclusie worden getrokken dat hybriditeit voor een organisatie een positieve prikkel kan zijn haar functioneren te verbeteren wat haar financiële positie betreft, haar presteren, haar cultuur en haar governance. Maar het zou ook een prikkel kunnen zijn om allerlei perverse ontwikkelingen toe te staan, zoals concurrentievervalsing, taakverwaarlozing en cultureel verval. Het zou ook kunnen leiden tot opportunistisch gedrag, waardoor de organisatie uit de handen glipt van haar politieke principes. Dat hybriditeit dus zowel positief als negatief kan uitpakken, maakt het interessant te kijken naar wat de effecten in de praktijk zijn en hoe daarmee wordt omgegaan.

3 Onderzoeksstrategie

Om te kunnen achterhalen hoe om wordt gegaan met de spanningen die door een positie tussen markt en overheid kunnen ontstaan, heb ik een meervoudige *case study* (Yin, 1994) uitgevoerd bij hybride organisaties in de Nederlandse afvalsector (Karré, 2011). Afvalmanagement is een maatschappelijke basisvoorziening met een zorgplicht voor lokale overheden wat betreft de inzameling van huisvuil, maar het is ook *big business*. In de sector zijn zowel een aantal private, meestal grotere, internationaal opererende spelers actief, als een aantal (meestal wat kleinere) publieke zogenoemde overheidsgedomineerde organisaties (Van Genugten, 2008). In het verleden speelde de overheid nog een dominante rol in de afvalsector, niet alleen als regulator maar ook als uitvoerder, maar inmiddels is het een echte en internationale markt geworden, met veel concurrentie (Dijkgraaf, 2005).

Ik heb bij drie overheidsgedomineerde afvalondernemingen onderzoek mogen doen en omwille van anonimiteit noem deze Tom, Dick en Harry. Tom was een gemeentelijke dienst van een grote gemeente die het afval verbrandde van een aantal gemeenten die een convenant getekend hadden, alsook van een private afvalinzamelaar. Dit deed men echter niet uit commerciële overwegingen, maar met name omdat dit bedrijf eigen faciliteiten had voor het opslaan van afval, waardoor men flexibel kon inspelen op fluctuaties in het aanbod van gemeentelijk afval. Dick was oorspronkelijk opgericht als een gemeenschappelijke regeling van een aantal middelgrote en kleine gemeenten om bij een afvalverbrander betere condities te kunnen bedingen voor het verwerken van hun afval. Later is de organisatie

gefuseerd met de afvalbedrijven van enkele van deze gemeenten en is de organisatie ook zelf begonnen afval in te zamelen.

Harry tot slot was de reinigingsdienst van een eilandengebied van de Nederlandse Antillen¹. Men zamelde afval in, verwerkte het op een eigen stortplaats en verzorgde de straatreiniging. Zoals Tom had ook deze organisatie ook al private klanten, maar het werk dat men voor hen deed, kwam met name voort uit de publieke activiteiten van de organisatie en was dan ook geen doel op zich, maar een afgeleide van de publieke hoofdactiviteit.

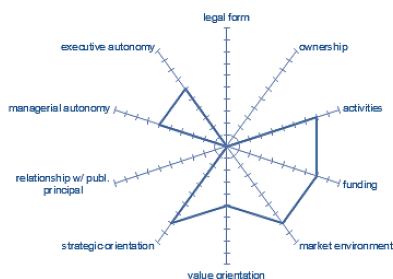
Bij deze organisaties heb ik informatie verzameld uit een drietal bronnen om triangulatie mogelijk te maken (Yin, 1994: 90): (1) Ik heb schriftelijke informatie bestudeerd, waaronder jaarverslagen, strategische bedrijfsplannen, notulen van vergaderingen van bijvoorbeeld de raad van commissarissen, correspondentie en interne en externe evaluaties en rapporten. (2) Ik heb per organisatie 12 tot 15 semi-gestructureerde interviews gevoerd van anderhalf tot twee uur met leden van het managementteam, de raad van commissarissen en de ondernemingsraad, de controller, de manager verantwoordelijk voor PR en communicatie, enkele operationele medewerkers en enkele externe belanghebbenden, waaronder klanten maar ook de politieke principalen van de organisatie. (3) Ik heb relevante vergaderingen geobserveerd, waaronder vergaderingen van de raad van commissarissen, de ondernemingsraad en de aandeelhoudersvergadering.

Mijn bevindingen heb ik per organisatie voorgelegd en besproken met de directeur, met het verzoek mij te wijzen op feitelijke onjuistheden. Op basis van de bevindingen, heb ik elke organisatie gescoord op de tien dimensies van het in paragraaf 2.1 beschreven model. Ik deed dat twee keer per organisatie: ik heb gescoord hoe zij eruit zagen voordat ze de markt opgingen en hoe hun scores veranderd zijn nadat zij dat hadden gedaan. Vervolgens heb ik de in de empirie verzamelde data vervolgens geanalyseerd door ze te vergelijken met de literatuur. Daarna heb ik de validiteit en generaliseerbaarheid van mijn bevindingen getoetst door ze te bespreken met een groep directeuren van andere afvalondernemingen en zij vergeleken met de resultaten van onderzoek in andere sectoren, zoals gebundeld in Brandsen, Van de Donk & Kenis (2006).

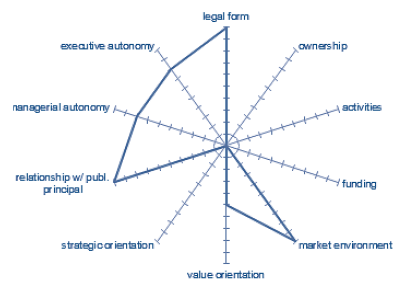
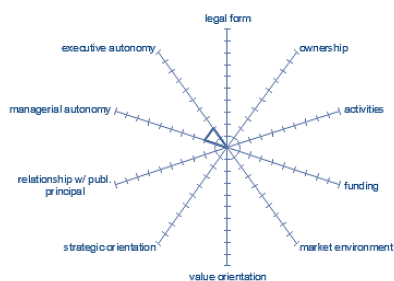
4 Resultaten

4.1 ONTWIKKELING VAN AGENCY NAAR HYBRIDE ORGANISATIE

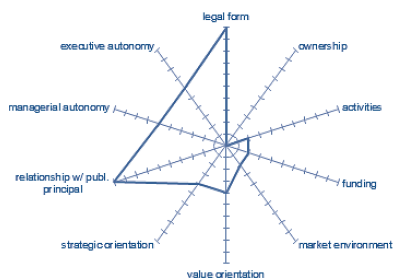
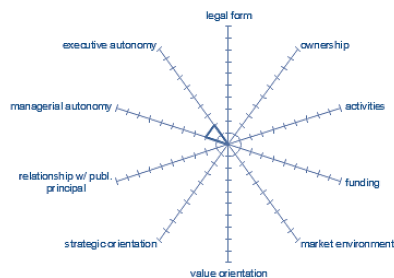
Voordat ze hybride werden, waren mijn drie casus organisaties min of meer klassieke *agencies*, die zich in opdracht van de overheid bezig hielden met afvalmanagement. Hun directeuren hadden dan ook nauwelijks autonomie, alle beslissingen moesten door de verantwoordelijke wethouder(s) genomen worden. Als *agencies*, scoorden Tom, Dick en Harry nog overwegend publiek op de tien dimensies van het eerder geschetste model (zie figuren 2, 4 en 6). Nadat de organisaties de markt waren opgegaan, zijn een aantal van deze scores flink veranderd (zie figuren 3, 5 en 7). Hun hybriditeit is nu vrij groot en er zal dus ook versterkt aandacht moet worden geschonken aan eventuele positieve en negatieve gevolgen daarvan.



Figuren 2 en 3: Tom als *agency* en hybride organisatie (Karré, 2011: 149)



Figuren 4 en 5: Dick als *agency* en hybride organisatie (Karré, 2011: *ibidem*)



Figuren 6 en 7: Harry als *agency* en hybride organisatie (Karré 2011: *ibidem*)

.. 60 ..

Dat Tom, Dick en Harry de markt op zijn gegaan, is met name te danken aan hun directeuren, die niet tevreden waren met alleen uitvoeren van overheidsbeleid. Zij zagen zich voornamelijk als ondernemers en niet als gemeenteamttenaren en wilden graag de positie van hun organisaties op de afvalmarkt verstevigen, niet alleen met de ambitie om er als organisatie beter van te worden, maar voornamelijk ook vanuit het idee dat dit ook de publieke dienstverlening aan de burger ten goede zou komen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om eventuele winsten te gebruiken voor het verlagen van tarieven of het uitkeren van een dividend aan de gemeentelijke aandeelhouder, of door een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door het omhelzen van bedrijfsmatige principes. Ook waren de directeuren gefrustreerd door het ambtelijke karakter van hun bedrijven en met name door het feit dat voor alle beslissingen politieke goedkeuring vereist was (daarom de geringe score op de dimensies die te maken hebben met de autonomie van het management). Dit kwam de slagkracht niet ten goede, vonden de directeuren, met name omdat de verantwoordelijke wethouders (die goed afvalbeleid niet als een *vote winner* zagen) niet echt geïnteresseerd bleken te zijn in het reilen en zeilen van de organisatie.

Het heeft de directeuren van Tom, Dick en Harry veel lobbywerk gekost (hun politieke principalen waren niet bij voorbaat van overtuigd dat een meer bedrijfsmatige koers voordelen zou hebben en bang zeggenschap te verliezen), maar uiteindelijk zijn alle drie organisaties gehybridiseerd. Dick en Harry zijn beide verzelfstandigd, waardoor zij een privaatrechtelijke rechtsvorm kregen en hun directeuren ook formeel een grotere verantwoordelijkheid en autonomie kregen dan voorheen (zie de verandering op de dimensies rechtsvorm en relatie met principaal). Beide organisaties kregen raden van commissarissen, waarin naast overheidscommissarissen (zittende en voormalige wethouders) ook onafhankelijke experts zitting hadden. Hun politieke principalen kregen een nieuwe rol als aandeelhouders van de organisatie en een stem in de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering. De verzelfstandiging heeft ook geleid tot een nieuw financieringsarrangement: in plaats van met een *lump sum*, werden de organisaties nu outputgefinancierd.

Tom is formeel niet verzelfstandigd, maar de directeur kreeg van de politiek ook zonder deze stap de mogelijkheid zich in de positie van zogenoemde 'proactieve dienstverlener' ondernemend op te stellen en autonoom te ageren, onder andere om de organisatie op een bedrijfsmatige manier aan te sturen. Een wethouder bleef echter in formele zin verantwoordelijk voor de organisatie. Deze organisatie scoort

wat de relatie betreft met de principaal daarom nog steeds als publiek, ook al scoort ze wat de autonomie van het management betreft als overwegend privaat.

Nu hun organisaties hybride waren, konden de directeuren van Tom, Dick en Harry aan de slag met een ondernemende strategie, gericht op het vergroten van het marktaandeel in de afvalmarkt door het aantrekken van nieuwe, commerciële klanten. Dit had effect op hun scores op de dimensies activiteiten, financiering, marktomgeving en strategie. Tom kon bijvoorbeeld zijn aandeel in de markt voor het verwerken van bedrijfsafval fors uitbreiden, omdat de gemeente besloten had een nieuwe afvalverbrandingsinstallatie te bouwen, die alleen bestemd was voor bedrijfsafval. Hierdoor werd het verbranden van het afval van commerciële partijen opeens Toms hoofdactiviteit. Op de dimensies activiteiten en financiering scoort de organisatie nu al overwegend privaat. Ook Harry gebruikte de ruimte die was ontstaan door de hybridisering voor het aantrekken van meer commerciële klanten, ook al was men hier minder ver mee dan Tom, vandaar de geringere scores op de dimensies activiteiten en financiering.

.. 61 ..

Dick had nog geen commerciële klanten, maar moest wel de contracten met de gemeentelijke klanten verdienen, door in benchmarks aan te tonen de beste aanbieder te zijn. De organisatie scoort dus als publiek wat activiteiten en financiering betreft, maar als privaat wat de marktomgeving betreft. Dick moest immers aan kunnen tonen een betere service te kunnen bieden dan de concurrentie. Dat gold ook voor Tom, die de contracten voor het verbranden van bedrijfsafval op de markt moest verdienen. Dat Harry nog overwegend publiek scoort op de dimensie marktomgeving, heeft te maken met het feit dat er nauwelijks andere serieuze afvalorganisaties actief waren op het eiland en de concurrentie dus gering.

Een andere manier die de directeuren van Tom, Dick en Harry gebruikten om de positie in deze markt te verstevigen, was het aantrekken van nieuwe medewerkers met een commerciële achtergrond, en te proberen de culturele oriëntatie van de organisatie te veranderen. Deze moest naar de plannen van de drie directeuren ook bedrijfsmatiger worden, met als nieuwe kernwaarden efficiëntie, initiatiefrijke en ondernemingsgeest. Van niet alleen de nieuwe, maar ook van de zittende werknemers werd verwacht dat zij, gedreven door deze nieuwe waarden, harder en langer zouden werken dan voorheen. Dit had effect op de scores van de organisatie op de dimensie cultuur. Er is een beweging gaande naar een marktgerichte cultuur en dus naar toenemende private scores op deze dimensie.

4.2 EFFECTEN VAN HYBRIDITEIT

Hun hybriditeit had een aantal positieve gevolgen voor Tom, Dick en Harry en voor hun publieke dienstverlening. Zo zijn alle drie organisaties er in geslaagd door een bedrijfsmatigere manier van werken en, in het geval van Tom en Harry het aantrekken van nieuwe, commerciële klanten, zowel de omzet als de winst van de organisatie te verhogen. Dit kwam, vertelden de directeuren, ook de burger ten goede: ofwel door lage tarieven in het geval van Tom, ofwel door een dividend dat de organisatie uit kon keren aan haar publieke aandeelhouders in het geval van Dick, ofwel het kunnen stopzetten van subsidies in het geval van Harry (dit komt overeen met de verwachtingen zoals beschreven in Algemene Rekenkamer, 2005).

Het feit dat zij nu met andere bedrijven moesten concurreren en op hun output werden afgerekend, heeft als prikkel gefungeerd voor meer efficiency en effectiviteit, wat weer als meerwaarde werd beschreven voor de publieke dienstverlening. Dit komt overeen met de verwachtingen uit de literatuur zoals beschreven in In 't Veld, 1997; SER, 2005 en 2010 en WRR, 2004. Ook zijn de uitwassen aangepakt van de oude, ambtelijke cultuur, bijvoorbeeld het bestaan van koninkrijkes van sommige middenmanagers.

Tot slot heeft de hybridisering van Tom, Dick en Harry geleid tot een, in de ogen van de directeuren, professioneler governance-arrangement, dat hen de mogelijkheid gaf zelfstandig besluiten te nemen, zonder voor alles vooraf politieke goedkeuring nodig te hebben. Toezicht werd nu gehouden door raden van commissarissen, waarin overheids- en kwaliteitscommissarissen zitting hadden, alsook achteraf door de aandeelhoudersvergadering. Ook hier zien we de verwachtingen uit de literatuur bevestigd van In 't Veld, 1997 en WRR, 2004.

Maar de hybridisering van Tom, Dick en Harry had niet alleen positieve gevolgen, het kwam ook tot een aantal spanningen. De eerste had te maken met de bijzondere positie van de publieke klanten van Tom en Harry (de gemeenten, respectievelijk het eilandengebied) als gebonden gebruikers. In tegenstelling tot de commerciële klanten van de organisaties (en de publieke klanten van Dick), konden zij er namelijk niet voor kiezen hun afval door een andere organisatie te laten verwerken. Dit was met name problematisch, omdat beide organisaties nu ook actiever werden op de markt, waardoor zij ook meer risico gingen lopen, wat nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor de gebonden gebruikers. Er ontstond dus een risico voor de publieke dienstverlening door de marktactiviteiten van de organisaties (waar in de literatuur bijvoorbeeld Simon, 2008; Stevens, 1998 en De Jong, 1998 voor waarschuwen). De directeuren van Tom en Harry hadden dit gevaar al onderkent en lobby-

den bij de politiek om de status van gebonden gebruikers op te geven en dus ook marktwerking toe te passen wat de publieke contracten aanging.

Een tweede spanning betrof het culturele aspect van hybriditeit. Volgens de directeurs moesten de werknemers leren op een bedrijfsmatigere en ondernemende manier te werken in plaats van op een ambtelijke en hiërarchische manier. Bij geen van de organisaties ging deze cultuurverandering zonder slag of stoot, wat illustreert dat publieke en private waarden inderdaad kunnen botsen, waar bijvoorbeeld Simon (2008), Ankersmit en Klinkers (2008) en Chavannes (2009) voor waarschuwen. Bij Tom waren de spanningen het grootst: de medewerkers interpreteerden de eis van het management zich aan te passen aan de veranderde omstandigheden als kritiek op hun eerdere prestaties. Ondanks deze onrust, probeerde de directeur de cultuurverandering van bovenaf door te drukken, wat het conflict tussen medewerkers en management alleen versterkte.

.. 63 ..

Dat het ook anders kon en welk effect het leiderschap van een directeur kan hebben, laat het voorbeeld van Dick zien. Ook hier ontstonden spanningen; er was eens zelfs een wilde staking uitgebroken van medewerkers die alle veranderingen niet zagen zitten, maar deze werden op een geheel andere manier aangepakt. Dicks directeur ging uitgebreid en veelvuldig de discussie aan over de noodzaak voor verandering, door er zogenoemde zeepkistbijeenkomsten te beleggen en met kleine groepen werknemers in discussie te gaan en uit te leggen waarom de cultuurverandering nodig, en, naar zijn mening, in hun voordeel was. Dit heeft er toe geleid, dat de medewerkers zich serieus genomen voelden en een actieve rol gingen spelen in het cultuurveranderingsproces. Publieke en private waarden kunnen dus, mits goed gemanaged, ook samengaan, zoals bijvoorbeeld In 't Veld, 1997 bepleit.

Een derde spanning betrof de relatie met de politiek. Alle drie organisaties hadden een nieuw besturingsarrangement in de verwachting dat dit de governance zou professionaliseren door een betere rolverdeling tussen bedrijf en politiek (zoals bijvoorbeeld In 't Veld, 1997 en de WRR, 2004 bepleiten). De directeur zou meer autonomie krijgen voor de dagelijkse gang van zaken en de betrokken politici, die in het verleden niet veel interesse hadden getoond voor de organisatie, een duidelijkere en actievere rol als aandeelhouders. Deze laatste ambitie was ten tijde van mijn onderzoek echter nog niet uitgekomen. Tom, Dick en Harry hadden nog steeds te maken met publieke aandeelhouders die weinig of geen interesse toonden voor hun dienstverlening. Dat gaf hen op het eerste gezicht meer ruimte, bijvoorbeeld om, zoals Stevens (1998) en Gradus (2005) aangeven, opportunistisch gedrag toe te passen. Maar het ontbreken van politieke betrokkenheid werd door de directeurs

van de organisaties, die graag duidelijkere politieke *checks & balances* hadden gehad, vooral als belastend ervaren. Hun strategie hier verandering in aan te brengen, was te lobbyen voor meer aandacht en zich constant onder de aandacht te brengen. Dit spreekt de doomsenario's van Stevens en Gradus tegen.

Dat té veel politieke bemoeienis ook schadelijk kan zijn, moest Dick ervaren, toen de organisatie haar (reeds vrij ver gevorderde) plannen om voor één aandeelhoudende gemeente ook actief te worden in het infrastructuurmanagement voorlegde aan haar aandeelhouders, nadat de raad van commissarissen er al mee had ingestemd. Niet alle aandeelhouders waren er van overtuigd dat dit een goed idee was en hadden er graag op een veel eerder moment al van gehoord en over kunnen beslissen en niet pas nadat deze *deal* al helemaal uitonderhandelt was. Dit stelde de directeur van de organisatie voor een probleem: formeel gezien had hij juist gehandeld, maar onderschat dat de betrokken wethouders nog niet vertrouwt waren met hun nieuwe rol als aandeelhouder en nog steeds verwachten bediend en geïnformeerd te worden alsof ze nog bestuurders van de organisatie waren. Het conflict kon alleen gesust worden met een extra vergadering en veel extra informatie richting de aandeelhouders. Dit spreekt juist voor een verdere professionalisering van de governance van organisaties die op afstand publieke taken uitvoeren, zoals In 't Veld (1997) bepleit.

Ook Harry had last van politieke bemoeienis, deze keer via de raad van commissarissen, die voornamelijk bezet was met door de overheid benoemde commissarissen. Toen deze besloten een nieuwe plaatsvervangende directeur aan te wijzen, zonder een sollicitatieprocedure te doorlopen, heeft dit tot een staking geleid en een door enkele personeelsleden aangespannen rechtszaak. Dit bracht de directeur van de organisatie in een lastig pakket, die officieel zijn raad van commissarissen en politieke principaal niet af kon vallen, maar ook te maken had met ontevreden medewerkers. Ook dit zou men als argument voor meer afstand kunnen zien.

Tot slot zou je ook kunnen stellen dat in elk geval Tom en Dick competitievoordelen hadden vergeleken met hun private concurrenten, zoals bijvoorbeeld beschreven door de MDW-werkgroep markt en overheid (1997). Tom had zijn gemeente zo ver gekregen een nieuwe installatie te bouwen voor de verbranding van bedrijfsafval in een periode waarin geen commercieel bedrijf zo een investering had gepleegd. En Dick had door Europese wet- en regelgeving het voordeel dat de aandeelhoudende gemeenten de contracten voor het inzamelen van hun afval niet moesten aanbesteden. Maar je kunt je afvragen of hier ook sprake is van een onwenselijke situatie. Dick's directeur deed immers niets anders dan bestaande

wetgeving te benutten; in het geval van Tom zou je kunnen stellen dat het vanuit publiek belang (milieuvriendelijkheid, publieke gezondheid) te verdedigen is dat een gemeente een geavanceerde installatie bouwt, ook als deze vervolgens gebruikt wordt voor het verbranden van bedrijfsafval.

5 Conclusies en discussie

Ik heb in dit artikel het concept van de hybride organisatie gebruikt om inzichtelijk te maken welke spanningsvelden zich in de praktijk kunnen voordoen als organisaties tussen markt en overheid opereren en tot welke effecten dat leidt. Mijn onderzoek bij hybride organisaties in de afvalsector laat zien, dat hybriditeit een aantal positieve gevolgen kan hebben. Zo kunnen organisaties door ook marktactiviteiten te verrichten private middelen binnenhalen om de publieke dienstverlening te subsidiëren. Hybriditeit kan ook een prikkel vormen voor een grotere aandacht op prestaties. De voorstanders van hybriditeit hebben dus (gedeeltelijk) gelijk: markt en overheid combineren kan voordelen opleveren.

.. 65 ..

Maar het onderzoek laat ook zien dat er naast deze positieve effecten ook spanningen verbonden zijn aan hybriditeit. Ook de tegenstanders hebben dus (gedeeltelijk) gelijk. Met deze spanningen moeten niet alleen de directeurs van hybride organisaties rekening houden, maar ook de verantwoordelijke politici, die hen idealiter al meenemen in hun besluitvormingsproces over het wel of niet (en indien wel, op welke manier) op afstand plaatsen van een organisatie. Zo kan je bijvoorbeeld van tevoren bedenken dat de combinatie van gebonden en niet-gebonden gebruikers geen goed idee is en dat de culturele component veel aandacht behoeft bij de hybridisering van een organisatie. Ook het gevaar op concurrentievervalsing hoort in dit rijtje thuis, ook al kan men zich afvragen of dit *per se* iets is wat tegen hybriditeit spreekt: concurrentievervalsing kan immers wenselijk zijn als dit het publiek belang dient.

Vanuit het perspectief van het lokaal bestuur is het ook interessant te bekijken welk effect publieke dienstverlening tussen markt en overheid heeft op de relatie en de rolverdeling tussen de gemeentelijke politiek en het management van een organisatie. Door hybriditeit krijgen managers immers ruimte om hun autonomie en daardoor ook hun leiderschap binnen de organisaties te verhogen. Dat heeft een nieuwe relatie met het lokaal bestuur tot gevolg. In plaats van uitvoerders van beslissingen getroffen door de gemeentepolitiek of beheerders van gemeentelijk bezit kunnen de directeurs van organisaties tussen markt en overheid zich ont-

wikkelen tot ondernemers, die in belangrijke mate zelf beslissingen mogen nemen over de strategische koers van hun organisatie. Zij hebben nu ook de ruimte om de verandering van hun organisatie naar een meer marktgerichte benadering te bezegelen door bijvoorbeeld te proberen ook de cultuur van de organisatie blijvend te veranderen en door nieuwe medewerkers aan te trekken die vooral bedrijfsmatige en in mindere mate maatschappelijke waarden aanhangen. Hybriditeit geeft managers dus niet alleen ruimte om met hun organisatie de markt op te gaan, maar ook om hun stempel op de organisatie te drukken door deze te herontwerpen naar hun wensen en ideeën.

Door hybriditeit treedt een rolverschuiving op; nu is niet meer de lokale politiek in de *driving seat*, maar nemen de directeuren het stuur over. In plaats van hiërarchisch bovengeschildt beleidsorgaan (of 'de baas') spelen gemeentelijke politici nu vooral de rol als toezichthouder en aandeelhouder. Deze ontwikkeling kan men op tweeërlei manier duiden. Een negatieve duiding is dat het onwenselijk is dat politici meer op afstand staan van de publieke dienstverlening en er niet meer direct en tot in detail over gaan, omdat deze functie is overgenomen door het management. Een positieve duiding zou zijn dat het juist goed is dat iedereen nu doet waar die het beste in is: professionals die verstand hebben van de afvalsector managen de organisatie en politici kunnen zich voornamelijk concentreren op hun klassieke rol als hoeders en bewakers van het publieke belang.

De drie onderzochte cases laten echter ook zien, dat zij dat vaak nog moeilijk vinden. Zo is er óf te weinig politieke bemoeienis, waardoor ook naar mening van de organisatiedirecteuren belangrijke checks & balances ontbreken, óf juist te veel, omdat plotseling iedereen tot in detail wil meepraten over een beslissing of, nog erger, politiek gebruik wil maken van een organisatie om politieke vriendjes aan het werk te helpen. Deze ontwikkelingen spreken niet noodzakelijkerwijs tegen het voortbrengen van publieke goederen en diensten tussen markt en overheid door marktwerking en verzelfstandiging. Eerder lijkt hier de lokale politiek aanzet. Juist omdat door hybriditeit niet alleen positieve effecten kunnen optreden, maar ook enkele gevaren op de loer liggen, zouden lokale politici hun bewakende rol als vertegenwoordigers van het publieke belang beter leren spelen.

Literatuur

- .. Ankersmit, F. & A. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam, 2008.
- .. Bozeman, B., *All organizations are public. Bridging public and private organizational theories*, San Francisco, 1987.
- .. Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag, 2006.
- .. Brandsen, T. & P.M. Karré, *Hybride organisaties: Een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr. 2, p. 71-85.
- .. Chavannes, M., *Niemand regeert*, Amsterdam, 2009.
- .. Dahl, R. & C.E. Lindblom, *Politics, economics and welfare planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, New York, 1953.
- .. Dijkgraaf, E., *Regulating the Dutch waste market*, Rotterdam, 2005.
- .. Evers, A., U. Rauch & U. Stitz, *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*, Berlin, 2002.
- .. Fottler, M.D., *Is management really generic?* in: *Academy of Management Review*, 1981, nr. 1, p. 1-12.
- .. Genugten, M. van, *The art of alignment. Transaction cost economics and the provision of public services at local level*, Enschede, 2008.
- .. Jacobs, J., *Systems of survival*, New York, 1994.
- .. Jong, W. de, *Hybriditeit en ongelijkheid van opdrachtgeverposities*, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 8, p. 348-357.
- .. Karré, P.M., *Heads and tails: Both sides of the coin: An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*, Den Haag, 2011.
- .. MDW-werkgroep markt en overheid, *Eindrapport werkgroep markt en overheid*, Den Haag, 1997.
- .. Mouwen, C. & S. van Bijsterveld, *De hybride universiteit*, Den Haag, 2000.
- .. Perry, J. & H.G. Rainey, *The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy*, in: *The Academy of Management Review*, 1988, nr. 2, p. 182-201.
- .. Rainey, H.G., *Understanding and managing public organizations*, San Francisco, 1997.
- .. Rainey, H.G. & Chun, Y.H., *Public and private management compared*, in: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, 2007, p. 72-102.
- .. Simon, M., *Spiegelen met de top: denkboek voor managers*, Den Bosch, 2008.
- .. Sociaal-Economische Raad, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag, 2005.
- .. Sociaal-Economische Raad, *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag, 2010.

- .. Stevens, H., *De institutionele positie van zeehavens*, Delft, 1998.
- .. Thiel, S. van, *Quangocratization. Trends, causes and consequences*, Amsterdam, 2001.
- .. Thiel, S. van, *Lokale verzelfstandiging*, Rotterdam, 2001.
- .. Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht: Over scheiding en samenballing*, Den Haag, 1997.
- .. Wamsley, G. & M.N. Zald, *The political economy of public organizations. A critique and approach to the study of public administration*, Lexington, 1973.
- .. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004.
- .. Yin, R., *Case study research: Design and methods*, Thousand Oaks, 1994.

Noten

- 1 Een geografische eenheid die in veelal opzichten te vergelijken is met een Nederlandse gemeente. Omwille van de leesbaarheid, spreek ik ook in deze casus van 'wethouders', ook al heten deze functionarissen in de Antilliaanse context eigenlijk gedeputeerden.